



Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Vorsitzenden des Ausschusses
für Haushaltskontrolle
des Landtages Nordrhein-Westfalen
Herrn Rainer Schmeltzer MdL
Staatsminister a. D.
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/2941

A08

40210 Düsseldorf
Konrad-Adenauer-Platz 13
Telefon 0211 3896-0
Telefax 0211 3896-367
E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de
(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie
verschlüsselte elektronische Dokumente)
Auskunft erteilt: **Frau Gärtner**
Durchwahl 3896-286
Aktenzeichen KuP - 172/0010 - 2019/02544

Datum 15.01.2020

3. Lesung des Entwurfs des Gesetzes über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2020 (Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksachen 17/7200 und 17/7800 (Ergänzung)) in der 76. Plenarsitzung des Landtags Nordrhein-Westfalen am 18.12.2019

Bitte der Fraktion der SPD um Stellungnahme des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen zur Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 21.01.2020 (E-Mail der Ausschussassistenz des Ausschusses für Haushaltskontrolle vom 19.12.2019)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, *Lieber Rainer,*

anliegend erhalten Sie eine Entscheidung des Großen Kollegiums des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen nach § 8 Abs. 3 Buchstabe a) des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen zu der im Bezug genannten Anfrage des Ausschusses für Haushaltskontrolle mit der Bitte um gefällige Kenntnisnahme.

Die Entscheidung ist gleichzeitig dem Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen zugeleitet worden.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlage

KuP - 172/0010 – 2019/02544

Stellungnahme
zu den Auswirkungen der Änderungen des Haushaltsgesetzes 2020
durch die Einführung von § 28 Absatz 4 des Haushaltsgesetzes 2020
für
die Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 21.01.2020

Die Fraktion der SPD hat für die Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 21.01.2020 um einen Bericht des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen (LRH) zu den Auswirkungen der Änderungen des Haushaltsgesetzes 2020 gebeten.

Der Berichtswunsch bezieht sich auf einen von den Fraktionen der CDU und der FDP eingebrachten Antrag zur Einfügung von § 28 Abs. 4 Haushaltsgesetz 2020 (HHG 2020) „Vereinfachungen im Zuwendungs- und Verwendungsnachweisverfahren“. Hiernach bedarf es abweichend von § 44 Abs. 1 Satz 4 Landeshaushaltsordnung (LHO) des Einvernehmens des LRH für Regelungen des Verwendungsnachweises nicht, wenn das Ministerium der Finanzen Verwaltungsvorschriften (VV) zur Umsetzung von Vereinfachungen im Zuwendungs- und Verwendungsnachweisverfahren erlässt.

Der LRH hat zu dem Änderungsantrag mit Schreiben vom 13.12.2019 Stellung genommen (Vorlage 17/2837). Er hat hierzu ausgeführt:

„Mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung soll der Anwendungsbereich von § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO erheblich beschnitten werden. Nach § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO werden

Verwaltungsvorschriften, welche die Regelung des Verwendungsnachweises betreffen, im Einvernehmen mit dem LRH erlassen. Sie bedürfen also seiner Zustimmung. Diese in allen Haushaltsordnungen des Bundes und der Länder enthaltene Regelung hat den Zweck, die auf konkreten Prüfungsfeststellungen basierenden Erkenntnisse der Rechnungshöfe in die Erarbeitung von Regelungen zum Verwendungsnachweis einzubeziehen. Damit hat der Gesetzgeber die Beratungsexpertise der externen Finanzkontrolle bewusst in ein das Verwaltungshandeln gestaltendes Verfahren einbezogen. Mit der vorgeschlagenen Änderung würde bei Verwaltungsvorschriften zur Umsetzung von - allein vom FM deklarierten - Vereinfachungen im Zuwendungs- und Verwendungsnachweisverfahren gänzlich auf die fachliche Expertise des LRH verzichtet. Da Änderungen der Verwaltungsvorschriften häufig der Vereinfachung dienen werden, würde § 44 Abs. 1 Satz 4 LHO weitgehend ausgehöhlt.

Diese deutliche Schwächung der unabhängigen und vorbeugenden Qualitätskontrolle ist umso problematischer, als die Verwendungsnachweisprüfung das zentrale Instrument der verwaltungsseitigen Erfolgskontrolle eines mit Steuermitteln der Bürgerinnen und Bürger geförderten Projektes darstellt. Unabhängig von den Prüfrechten des LRH bildet es den Abschluss des Verwaltungsverfahrens zum konkreten Zuwendungsfall. Der LRH ist nach seinem verfassungsrechtlichen Auftrag in der Pflicht, darauf zu achten, dass sowohl die Bewilligungsbehörden als auch er selbst zu einer ordnungsgemäßen und sachlich fundierten Prüfung der Verwendungsnachweise in der Lage bleiben. Immerhin geht es um die zweckentsprechende Verwendung der Steuermittel.

Bei allem Verständnis für Vereinfachungen des Verwendungsnachweisverfahrens belegen die Prüfungserkenntnisse des LRH, dass gerade Vereinfachungsregelungen zum „Einfallstor“ für Defizite im Nachweisverfahren werden können. Auch deshalb ist es unerlässlich, dass der LRH in diesem wichtigen Regelungsbereich über sein Einvernehmen in den Exekutivprozess eingebunden bleibt. Insofern sollte in Nordrhein-Westfalen nichts anderes gelten als in allen anderen Ländern und auf der Ebene des Bundes.“

Zu den nunmehr aufgeworfenen Fragen wird wie folgt ergänzend Stellung genommen:

1. Welche Auswirkungen sind durch die Änderungen des Haushaltsgesetzes 2020 zu befürchten?

Die Änderungen bewirken, dass die bisherige Beteiligung des LRH mit dem „Einvernehmen“ als stärkster Beteiligungsform bei Regelungen des Verwendungsnachweises wegfällt, wenn das Ministerium der Finanzen VV zur Umsetzung von Vereinfachungen im Zuwendungs- und Verwendungsnachweisverfahren erlässt. Nach Einschätzung des LRH wird die Änderung zu einem Kontrollverlust und damit zu einer Qualitätsminderung im Hinblick auf die Prüfung des Verwendungsnachweises durch die Bewilligungsbehörde führen. Er sieht die Gefahr, dass bei einer weiteren Reduzierung der Anforderungen an den Verwendungsnachweis eine wirksame Kontrolle hinsichtlich der als Zuwendung vergebenen öffentlichen Gelder nicht mehr gewährleistet wäre. Extensive Vereinfachungsregelungen könnten aufgrund damit zusammenhängender Einschränkungen des Verwendungsnachweises darüber hinaus die Kontrolle der Mittelverwendung durch den LRH beeinträchtigen.

Die Gesetzesbegründung stellt darauf ab, dass auf die Vorlage von Belegen zum Verwendungsnachweis verzichtet wird und eine Belegliste ausreicht. In der Folge werden Sachverhalte nicht transparent, die für die Zuwendung bedeutsam sind. Der LRH hat im Rahmen seiner Prüfungen u. a. folgende Fallkonstellationen festgestellt:

- Eine Belegliste enthält Beträge, die nicht dem Förderzweck zuzurechnen sind.
- Leistungen werden bestimmungswidrig außerhalb des festgelegten Durchführungszeitraums erbracht.
- Ein anderer als der Zuwendungsempfänger ist Rechnungsadressat.
- Skontoabzüge sind nach der Rechnung zugelassen, werden in den aufgelisteten Ausgaben aber nicht berücksichtigt.

Wiederholt waren konkrete Prüfungsfeststellungen zu Auswirkungen von Vereinfachungen bei Zuwendungsverfahren Gegenstand von Jahresberichten des LRH.¹

Da bisher nicht bekannt ist, ob bzw. welche konkreten Vereinfachungen im Zuwendungs- und Verwendungsnachweisverfahren auf der Grundlage von § 28 Abs. 4 HHG 2020 beabsichtigt sind, ist derzeit eine weitergehende Einschätzung der Auswirkungen nicht möglich.

Ergänzend weist der LRH zu der Gesetzesbegründung darauf hin, dass eine Harmonisierung mit den VV der Bundeshaushaltsordnung (BHO) zur Einführung einer Belegliste gerade nicht erfolgt ist.

Nr. 10.2 VV zu § 44 BHO schreibt für Zuwendungen zur Projektförderung vor, dem Verwendungsnachweis eine tabellarische Belegübersicht beizufügen, in der die Ausgaben nach Art und in zeitlicher Reihenfolge getrennt aufgelistet sind (Belegliste).

Die Vorschrift wird ergänzt durch die Vorschriften zur Prüfung der Verwendung in Nr. 11 VV zu § 44 BHO: Gemäß Nr. 11.1 VV zu § 44 BHO ist zunächst eine kursorische Prüfung innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Zwischen- und Verwendungsnachweises vorzunehmen, sodann sind die Nachweise in einem zweiten Schritt vertieft zu prüfen.

Bei Zuwendungen zur Projektförderung soll für die vertiefte Prüfung regelmäßig aus den eingegangenen Nachweisen nach einer nach Anhörung des Bundesrechnungshofs zu treffenden Regelung eine stichprobenweise Auswahl von zu prüfenden Nachweisen getroffen werden (Nr. 11.1.3 VV zu § 44 BHO). Bei der Ausgestaltung des Stichprobenverfahrens sind insbesondere folgende Kriterien zu berücksichtigen:

- Mindestanteil an Förderfällen und am Fördervolumen,
- Erstbewilligungen an einen Zuwendungsempfänger,

¹ Z. B.

- Jahresbericht 2017, Beitrag 16 „Zuwendungen im Rahmen des Hochschulpaktes II für nichtstaatliche Hochschulen“,
- Jahresbericht 2017, Beitrag 17 „Prüfung von Verbundprojekten“,
- Jahresbericht 2018, Beitrag 13 „Förderung eines Forschungsinstituts bei der Einwerbung von Drittmitteln“.

- Mindestprüfungsturnus bei Folgebewilligungen,
- Erkenntnisse aus vorangegangenen Nachweisprüfungen.

Bei den in die Stichprobe fallenden Nachweisen sind die für die Prüfung erforderlichen Belege vom Zuwendungsempfänger anzufordern oder bei ihm einzusehen.

Diese Ergänzung der (vereinfachten) Führung des Verwendungsnachweises (Nr. 10.2 VV zu § 44 BHO) durch die nachfolgende vertiefte Belegprüfung (Nr. 11.1.3 VV zu § 44 BHO) fehlt (bisher) auf Landesebene. Die VV zur LHO enthalten keine dieser Regelung vergleichbare Vorschrift.

2. Welche Förderprogramme könnten von den Änderungen betroffen sein?

Von § 28 Abs. 4 HHG 2020 sind nach Auffassung des LRH alle Förderprogramme betroffen, für die die VV zu § 44 LHO ganz oder teilweise gelten. Zudem würde die Vorschrift auch alle Förderprogramme betreffen, in denen das Ministerium der Finanzen von den VV zu § 44 LHO abweichende VV erlässt. Erfasst werden dabei potenziell alle bestehenden sowie künftigen Förderprogramme. Eine belastbare Aussage zu den im Einzelnen betroffenen Förderprogrammen ist nicht möglich.

Im Übrigen weist der LRH darauf hin, dass er in vielen von den Ressorts vorgelegten Vereinfachungsfällen sein Einvernehmen erteilt hat.² Nach seinen Prüfungserfahrungen ist aber nicht jedes Förderprogramm für eine Vereinfachung des Verwendungsnachweisverfahrens geeignet.

gez.
Prof. Dr. Mandt
Präsidentin

gez.
Kisseler
Vizepräsident

gez.
Kampschulte
LMR'in

gez.
Jahnz
Direktor b. LRH

gez.
Dr. Lascho
Direktor b. LRH

²

Z. B.

- Richtlinien zur Gewährung von Zuwendungen zur Projektförderung auf Kostenbasis an außeruniversitäre Forschungseinrichtungen vom 07.09.2018 (SMBl. NRW. 702),
- Richtlinie für die Förderung nach Kinder- und Jugendförderplan vom 05.11.2018 (SMBl. NRW. 2160),
- Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Investitionsmaßnahmen an Sportstätten (Förderrichtlinie „Moderne Sportstätte 2022“) vom 19.07.2019 (SMBl. NRW. 23723).